

**Helsingfors/Mariehamn 16.4.2019****Nr 14/19****Hänvisning** Ålands lagtings skrivelse  
11.3.2019, nr 35/2019.

Till Justitieministeriet

**Ärende** Utlåtande över landskapslag om fastighetsmäklarverksamhet, antagen av lagtinget 11.3.2019.**Landskapslagens huvudsakliga innehåll**

Landskapslagen gäller utövande av fastighetsmäklarverksamhet på Åland. Genom landskapslagen upphävs landskapsförordningen om fastighetsmäklare (ÅFS 48/1996). Landskapslagen innehåller bestämmelser om rätten att utöva fastighetsmäklarverksamhet, skyldigheterna vid utövandet av verksamheten, registret över fastighetsmäklarrörelser, fastighetsmäklarnas yrkeskompetens samt tillsyn och sanktioner.

**Lagstiftningsbehörigheten**

Lagstiftningsbehörigheten gällande landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar tillkommer landskapet enligt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen för Åland.

I 1951-års självstyrelselag hänfördes fastighetsmäklaryrket till rikets behörighetsområde, men har enligt regeringens proposition till gällande självstyrelselag (RP 73/1990 rd s.44) övergått till landskapets lagstiftningsbehörighet såsom hänförande sig till näringsverksamhet enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen.

Till rikets behörighet har i 27 § 10 punkten i självstyrelselagen hänförts bl.a. otillbörligt förfarande i näringsverksamhet, främjande av konkurrens och konsumentskydd.

Behörighetsfördelningen har beaktats i landskapslagens 3 § 2 mom. enligt vilken det i lagen om förmedling av fastigheter och hyreslägenheter (FFS 1074/2000, nedan rikslagen) och annan rikslagstiftning om konsumentskydd föreskrivs om förhållandet mellan en fastighets-

förmedlare och en konsument. På motsvarande sätt anges i landskapslagens 8 § att bestämmelser om förfaranden som från konsumentsynpunkt är otillbörliga eller strider mot god sed även finns i 2 kap. i konsumentskyddslagen (FFS 38/1978). Dessa hänvisningar föranleder inte några kommentarer från Ålandsdelegationens sida.

Enligt självstyrelselagens 27 § 1 punkt har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag. Landskapslagen innehåller bestämmelser som tangerar vissa i grundlagen garanterade fri- och rättigheter.

Enligt landskapslagens 4 § får fastighetsmäklarverksamhet endast utövas av en fastighetsmäklarrörelse, antingen en enskild näringsidkare eller juridisk person, som har förts in i det register som avses i lagens 14 §. Enbart fastighetsmäklare som har den yrkeskompetens som avses i 17 § och som förts in i det register som avses i 22 § får utföra mäklaruppdrag hos fastighetsmäklarrörelsen. Dessa begränsningar bör bedömas utgående från den i grundlagen tryggade näringsfriheten. Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom näring som han eller hon har valt fritt. Grundlagsutskottet har av hävd ansett att huvudregeln enligt grundlagen är näringsfrihet, men att det i undantagsfall får krävas tillstånd för näringsverksamhet. En reglering där det krävs tillstånd (registrering) måste ske genom lag, som måste uppfylla de allmänna förutsättningarna för en lag som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna. Bakgrunden till regleringen ska vara ett vägande samhälleligt behov. Regleringen är ägnad att öka förtroendet för förmedlingsverksamheten genom att säkerställa att den idkas tillförlitligt och yrkesskickligt. Inskränkningarna i näringsverksamheten ska vara exakta och noga avgränsade, och deras omfattning och förutsättningarna för dem ska framgå ur lagen. När det gäller innehållet i regleringen har utskottet ansett det vara viktigt att bestämmelserna om tillståndsvillkor och tillståndets giltighet garanterar en tillräcklig förutsebarhet i myndigheternas verksamhet. Betydelsefullt i detta avseende är bland annat i vilken omfattning myndigheternas befogenheter bygger på bunden prövning och i vilken omfattning de bygger på ändamålsenlighetsprövning. En myndighets befogenhet att förena ett tillstånd med villkor ska grunda sig på exakta bestämmelser i lag. Väsentligt är bland annat att tillståndsmyndigheten inte har befogenheter att bestämma om sådant som det ska föreskrivas genom lag om. Grundlagsutskottet har i sin praxis i fråga om reglering av näringsverksamhet ansett att återkallande av ett tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper kraftigare i individens rättsliga ställning än avslag på en ansökan om tillstånd. Utskottet har därför ansett att proportionaliteten kräver att möjligheten att återkalla tillstånd binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats.

Enligt Ålandsdelegationen uppfyller bestämmelserna i landskapslagens 6 § om förutsättningarna för registrering, liksom även förutsättningarna för de i lagens 16 § angivna grunderna för strykning ur registret, kraven på exakthet och noggrann avgränsning i en reglering på lagnivå. Den begränsning av näringsfriheten som registrerings-skyldigheten innebär är relativt ringa och bygger på ett viktigt samhällsligt behov, nämligen att öka förtroendet för medlingsverksamheten. Detta är betydelsefullt med tanke på individernas möjligheter att skaffa sig tillfredsställande boendeförhållanden. Regleringen kan därför också anses stödja bestämmelserna i 19 § 4 mom. i grundlagen. Villkoren för registreringen är inte oskäligt stränga med hänsyn till det mål som eftersträvas och de utgör inte ett faktiskt hinder för företagare att söka sig till denna bransch. Dessutom bygger regleringen på bunden prövning vid landskapsregeringen (jmf. GrUU 24/2000 rd och GrUU 46/2016 rd). Regleringen uppfyller härvid enligt Ålandsdelegationen de krav som grundlagen uppställer för en tillståndspliktig näring.

Delegationen anser att dessa konstateranden även gäller i fråga om bestämmelserna om de i landskapslagens 17 § 1-2 mom. beskrivna kraven på yrkeskompetens och hur de kan visas. Huvudregeln enligt 17 § 2 mom. är att yrkeskompetensen visas genom ett godkännande både i det yrkesprov som den av landskapsregeringen tillsatta nämnden för mäklarprov och den av centralhandelskammaren tillsatta nämnden för mäklarprov arrangerat. Landskapslagens 17 § 3 mom. berättigar dock landskapsregeringen att under vissa förutsättningar bestämma att dessa två mäklarprov ska ersättas endast av det mäklarprov som den av landskapsregeringen tillsatta nämnden anordnar.

Enligt Ålandsdelegationen uppfyller de i landskapslagens 17 § 3 mom. avsedda kriterierna härför inte det krav på exakthet och avgränsning som beskrivs i föregående stycken, och ger landskapsregeringen - som även är tillståndsmyndighet - rätt vida befogenheter att besluta om detta undantag från bestämmelserna om två fastighetsmäklarprov. Ålandsdelegationen hänvisar i detta sammanhang även till grundlagens 2 § 3 mom., som förutsätter att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag, och att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. Av detta följer att bestämmelser som möjliggör undantag från lagbestämmelser redan i och för sig är betänkliga och bör vara noggrant reglerade. Bestämmelsen, som bemyndigar landskapsregeringen att genom beslut avvika från landskapslagens bestämmelser, är problematisk även ur konstitutionell synvinkel. Även det som nedan anges beträffande förordningsfullmakter är betydelsefullt i detta sammanhang. Med hänvisning till det ovan sagda kan den aktuella bestämmelsen i landskapslagens 17 § 3 mom. inte anses uppfylla grundlagens krav och utgör härvid behörighetsöverskridning.

Däremot anser Ålandsdelegationen att grundlagens 124 § inte ställer hinder för att uppgiften att arrangera det ena mäklarprovet anförtros Centralhandelskammarens nämnd för mäklarprov.

Förordningsfullmakter har intagits i landskapslagens 17 § 4 mom. och 20 § 4 mom. Med anledning härav konstaterar Ålandsdelegationen att enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda förordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Denna begränsning motsvarar begränsningen i 80 § 1 mom. i grundlagen. Detta innebär att det tydligt ska framgå hur normgivningsmakten delegeras och vilka områden och vilka angelägenheter delegeringen gäller. Om delegeringen av normgivningsmakten inte uppfyller de krav som grundlagen uppställer, står den i strid med 27 § 1 punkten i självstyrelselagen, som hänför stiftande av grundlag och avvikelser från grundlag till rikets behörighet. I så fall utgör ett delegeringsstadgande en behörighetsöverskridning. Med beaktande av den reglering som finns i nämnda paragrafer anser Ålandsdelegationen att delegeringsstadgandena uppfyller de krav som anges i självstyrelselagens 21 § 1 mom., som motsvarar grundlagens 80 § 1 mom.

Landskapslagens 19 § 4 mom. berättigar landskapsregeringen att uppbära en avgift för deltagande i det mäklarprov som arrangeras av nämnden för mäklarprov. Med anledning härav konstateras att jämlikt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen har landskapet behörighet att lagstifta om grunderna för avgifter som uppbärs inom landskapsförvaltningen och enligt 44 § 3 mom. i nämnda lag ankommer det på lagtinget att lagstifta om grunderna för avgifter som uppbärs inom landskapsförvaltningen. Grundlagens 81 § 2 mom. förutsätter att grunderna för avgifter anges i lag. Dessutom förutsätter självstyrelselagens 21 § 1 mom., såsom ovan närmare beskrivs, att bestämmelser som berör grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag anges i landskapslag. I landskapslagens 19 § 4 mom. anges att avgifterna högst får motsvara kostnaderna för ordnande av provet, varför ovan angivna förutsättningar uppfylls.

I landskapslagens 14 och 15 §, som berör registret över fastighetsmäklarrörelser samt i 22 § som gäller fastighetsmäklarregistret, finns bestämmelser om registrering av och utlämnande av personbeteckningar. Personbeteckningen är att hänföra till folkbokföring, vilket rättsområde i 29 § 1 mom. 1 punkten i självstyrelselagen hänförs till rikets lagstiftningsbehörighet. Personbeteckningen utgör en sådan personuppgift, som grundlagens 10 § förutsätter att det utfärdas närmare bestämmelser om skydd för genom lag. Landskapslagens bestämmelser om registrering av personbeteckning överensstämmer i sak med motsvarande bestämmelser i rikslagstiftningen, och kan

jämlikt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Bestämmelser om utlämning av personbeteckningar finns i landskapslagens 14 § 2 mom. och 22 § 3 mom. Rikslagen innehåller inte några särbestämmelser om utlämnande av personbeteckningar, varvid bestämmelsen i 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (FFS 621/1999) om utlämnande av personuppgifter ur en myndighets personregister blir tillämplig. Eftersom bestämmelserna i landskapets och rikets offentlighetslagstiftning till denna del i sak överensstämmer med varandra, utgör bestämmelserna i landskapslagens 14 § 2 mom. och 22 § 3 mom. inte behörighetsöverskridningar.

I landskapslagens 11 § ingår bestämmelser om den ansvariga föreståndarens skadeståndsansvar. Med anledning härav konstateras att skadeståndslagstiftningen är att hänföra till de privaträttsliga angelägenheter som avses i 27 § 41 punkten i självstyrelselagen och hör såsom sådan till rikets kompetensområde. Ansluter sig en privaträttslig angelägenhet emellertid direkt till ett rättsområde som faller inom landskapets behörighet utgör frågan en landskapsangelägenhet. Till den del bestämmelserna utgör riksbehörighet, kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

I landskapslagens 6 kap. har intagits bestämmelser om tillsynsmyndighet och sanktioner. I landskapets behörighet ingår även att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden. Dessa bestämmelser kan dock beröra de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna. Till den del dessa bestämmelser kan anses beröra rikets behörighet kan de med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Detta gäller även i fråga om tillsynsmyndighetens rätt att få tillgång till sekretessbelagda uppgifter.

Bestämmelserna om vite, förbud och andra tvångsmedel kan med stöd av 18 § 26 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

I enlighet med 18 § 25 punkten i självstyrelselagen kan straffbestämmelserna intas i landskapslagen. I landskapets behörighet ingår härvid att inta bestämmelser om avstående från dömande av straff.

Enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande rättskipning riket med beaktande av vad som stadgas i lagens 25 och 26 §. Besvärsmålen kan i enlighet härmed och med beaktande av rikslagens 21 § intas i landskapslagen.

Ålandsdelegationen noterar att kraven på fastighetsmäklares yrkeskompetens skärps i landskapslagen i jämförelse med gällande bestämmelser. Genom övergångsbestämmelserna i landskapslagens

29 § lindras dock dessa effekter för dem som enligt gällande bestämmelser innehar denna yrkeskompetens, varför denna omständighet inte föranleder anmärkningar från Ålandsdelegationens sida.

En förutsättning för registrering i landskapsregeringens register över fastighetsmäklarrörelser är enligt landskapslagens 6 § att anmälaren har rätt att utöva näring på Åland enligt landskapslagen om rätt att utöva näring. Härigenom tangerar landskapslagen tillämpningsområdet för protokoll 2 (Ålandsprotokollet) i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska gemenskapen. Nämnda protokoll medger en fortsatt tillämpning i landskapet Åland av bestämmelserna gällande inskränkningar i etableringsrätten och rätten att tillhandahålla tjänster för fysiska personer utan hembygdsrätt samt juridiska personer. Härvid förutsätts att inskränkningarna var i kraft 1.1.1994 och inte är diskriminerande. Motsvarande begränsningar att utöva fastighetsmäklarverksamhet som i föreliggande landskapslag var huvudsakligen i kraft före nämnda datum, varför landskapslagen enligt Ålandsdelegationens bedömning inte torde innebära någon utvidgning av inskränkningarna i rätten att utöva näring på Åland. Beträffande bedömningen av landskapslagars förenlighet med EU:s regelverk konstaterar Ålandsdelegationen dessutom att en överenskommelse ingåtts 4.3.2009 mellan delegationen och justitieministeriet. Ministeriet har beträffande den här aktuella landskapslagen inte inkommit med en i överenskommelsen avsedd bedömning.

### **Ålandsdelegationens utlåtande**

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger, förutom beträffande landskapslagens 17 § 3 mom. Det felaktiga stadgandet inverkar inte på landskapslagen i övrigt, varför landskapslagen till övriga delar kan träda i kraft.

**Närvarande** Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Pellonpää och Suviranta.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck  
ordförande

Rainer Åkerblom  
sekreterare